

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Kebijakan

2.1.1. Pengertian Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “policy” digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang actor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Sedangkan, menurut James Anderson, kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau sejumlah actor dalam mengatasi masalah atau suatu persoalan.

Edi Suharto mengatakan (dalam suparno, 2017:8) kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan Kenneth Prewitt yang dikutip Charles O. Jones (dalam Suparno, 2017:8), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya.

Menurut Amir Santoso (dalam Winarno, 2016:21) mengatakan bahwa:

“Kebijakan public dibagi ke dalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan public dengan tindakan-

tindakan pemerintahan. Kedua, para ahli yang memberi perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan”

Sementara menurut Thomas R.Dye (dalam Mulyadi, 2015:36) pengertian kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintahan.

Menurut Friedrich (dalam Agustino, 2008:7) kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Maka dapat ditarik kesimpulan dari definisi diatas adalah kebijakan merupakan kewenangan yang dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah dalam mencapai suatu proses atau tujuan.

1.2.Tinjauan Implementasi

1.2.1. Pengertian Implementasi

Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris, yaitu *to implement*. Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Indonesia (1997:87) berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya berkaitan dengan suatu kegiatan yang dilakukan. Dalam kamus besar Webster (dalam Wahab, 2006:64), *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Menurut Geogre C. Edward (dalam Anggara, 2014:249) menyatakan bahwa implementasi diartikan sebagai “Tahapan dalam proses kebijaksanaan, yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan.”

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Suparno, 2017: 15) mendefinisikan implementasi adalah “Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undangan, namun dapat berbentuk pemerintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.”

Ripley dan Franklim (dalam Winarno, 2016: 134) berpendapat bahwa implementasi “Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit).Atau suatu keluaran yang nyata (tangible output)”.

Sedangkan, menurut Grindle (dalam Deddy Mulyadi, 2015:47) berpendapat bahwa:

“Implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu, proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan. Program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran”

Jadi implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan.Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih

dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut tujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

1.3. Tinjauan Implementasi Kebijakan

1.3.1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya, implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan, Gaffar, 2009: 295). Rangkaian kegiatan tersebut mencakupi kegiatan seperangkat laporan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah Undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Berdasarkan yang dikemukakan oleh George C. Edwards (dalam Winarno, 2016: 155) implementasi kebijakan adalah:

“salah satu tahap kebijakan public, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka

kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik”

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2016: 135) berpendapat bahwa:

“Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintahan atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya,”

Charles O Jones (dalam Suparno, 2017: 15) mengemukakan bahwa:

“Implementasi kebijakan adalah kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan”.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan.

1.3.2. Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi kebijakan publik pada dasarnya merupakan abstraksi yang bersifat penyederhanaan dari fenomena implementasi kebijakan public di dunia nyata. Berikut akan disajikan beberapa model implementasi kebijakan publik dari para pakar kebijakan yaitu sebagai berikut:

1.3.2.1. Model Implement Kebijakan George C. Edward

Menurut Edward III (dalam Winarno, 2016:155) dalam pendekatan implementasi kebijakan terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, sebagai berikut:

1) Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan adalah komunikasi, implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengatur apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di transmisikan (atau di komunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Terdapat tiga faktor yang dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut dibawah yaitu:

a. Transmisi,

b. Kejelasan

c. Konsisten

a. Transmisi, penyalur komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah salah pengertian (miskomunikasi). Hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistoris ditengah jalan.

b. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureaucrats) haruslah jelas dan tidak mengbingungkan atau ambigu. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan, tetapi pada tataran lain hal tersebut justru Kn menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

c. Konsisten, perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2) Sumber Daya

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi atau kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal yang penting,

menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan, indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yakni sebagai berikut:

- a. *Staf*,
 - b. *Informasi*
 - c. *Wewenang*
 - d. *Fasilitas*
- a. *Staf*, sumberdaya utama dalam implementasikan kebijakan adalah kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebagikan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya, tetapi diperlukan pula kecukupan berkompeten dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas.
- b. *Informasi*, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yang pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus dilakukan saat diberi perintah. Kedua, informan mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksana kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. *Wewenang*, pada umumnya kewenangan arus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakn secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.

d. *Fasilitas*, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasikan kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3) Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksana suatu kebijakan public. Jika pelaksana suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi. Hal-hal yang perlu dicermati pada variabel disposisi, yakni sebagai berikut:

a. *Pengangkatab Birokrasi*, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata implementasi kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.

b. *Insentif*, merupakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasikan insentif oleh para pembuat kebijakan

mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya untuk pendorong yang membuat para pembuat kebijakan akan lebih baik.

4) Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi.

Dua karakteristik menurut Edward III, yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, yakni melakukan *Standar Operating Procedure (SOP)* dan melaksanakan Fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pada tiap harinya sesuai dengan standar yang diterapkan sedangkan pelaksana fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara unit kerja.

1.3.3. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Salah satu pendapat yang singkat dan tegas tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan yang disampaikan oleh Weiber (dalam Pasolong, 2010:59) Menurut mereka ada 3 faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

- 1) Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atas sasaran yang telah ditetapkan.
- 2) Hakikat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama merupakan suatu *assembling* produktif.
- 3) Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Implementasi mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan public. Gow dan Morss (dalam Pasolong, 2010:59) mengungkapkan hambatan-hambatan tersebut diantara lain:

- 1) hambatan politik, ekonomi, dan lingkungan
- 2) hambatan institusi
- 3) ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif,
- 4) kekurangan dalam bantuan teknis dan administratif,
- 5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi,
- 6) pengaturan waktu,
- 7) sistem informasi yang kurang mendukung
- 8) perbedaan agenda antara aktor dan
- 9) dukungan yang berkesinambungan.

1.4.Tinjauan Akta Kelahiran

1.4.1. Pengertian Akta Kelahiran

Akta kelahiran menurut Peraturan Bupati Indramayu Nomor 43 Tahun 2016, tentang di Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil di Kabupaten Indramayu pasal 15 ayat (2) , bahwa Kepala Seksi Kelahiran mempunyai tugas menyiapkan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis pelayanan pencatatan kelahiran . Dengan demikian, setiap kelahiran harus dilaporkan dengan cepat, sebagaimana diamanahkan Peraturan Bupati Kabupaten Indramayu Nomor 43 Tahun 2016.

Komisi Perlindungan anak Indonesia (KPAI) mendefinisikan akta kelahiran, bahwa akta kelahiran adalah bentuk identitas setiap anak yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari hak sipil dan politik warga negara. Hak atas identitas merupakan bentuk pengakuan negara terhadap keberadaan seseorang di depan hukum.

Akta kelahiran memiliki manfaat yang sangat berpengaruh terhadap anak yaitu meliputi :

- 1) Menjadi bukti bahwa negara mengakui atas identitas seseorang yang menjadi warga negara tersebut.
- 2) Sebagai alat dan data dasar bagi pemerintah untuk menyusun anggaran nasional dalam bidang pendidikan, kesehatan, sosial. Dan perlindungan anak.
- 3) Merupakan bukti awal kewarganegaraan dan identitas diri pertama yang dimiliki anak.

- 4) Menjadi bukti yang sangat kuat bagi anak untuk mendapatkan hak waris dari orangtuannya.
- 5) Mencegah terjadinya pemalsuan umur, perkawinan dibawah umur, tindak kekerasan terhadap anak, perdagangan anak, adopsi ilegal, dan eksploitasi seksual.

Sebagaimana disebutkan oleh Sudikno Mertokusomo, bahwa fungsi terpenting dari pada akta adalah sebagai alat bukti yaitu:

- 1) Kekuatan pembuktian lahir

Yang dimaksudkan dengan kekuatan pembuktian lahir, ialah kekuatan pembuktian yang didasarkan atas keadaan lahir, apa yang tampak pada lahirnya, yaitu bahwa surat yang tampaknya (dari lahir) seperti akta, dianggap (mempunyai kekuatan) seperti akta sepanjang tidak terbukti sebaliknya.

- 2) Kekuatan pembuktian formil

Kekuatan pembuktian formil didasarkan atas ada tidaknya pernyataan oleh yang bertanda tangan di bawah itu. Kekuatan pembuktian formil ini memberi tentang peristiwa bahwa pejabat dan para pihak menyatakan dan melakukan apa yang dimuat dalam akta.

- 3) Kekuatan pembuktian material

Kekuatan pembuktian material ini memberi kepastian tentang materi suatu akta, kepastian tentang peristiwa bahwa pejabat atas

para pihak menyatakan dan melakukan seperti yang dimuat dalam akta.

Hak identitas anak dinyatakan tegas dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada pasal 5, pasal ini menyebutkan bahwa “setiap anak berhak atas nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan”. Hal ini dipertegas dalam pasal 27 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak:

- a. Identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya.
- b. Identitas sebagaimana ayat (1) dituangkan dalam akta kelahiran
- c. Pembuatan akta kelahiran didasarkan pada surat keterangan dari orang yang menyaksikan dan/atau membantu proses kelahiran.
- d. Dalam hal anak yang proses kelahirannya tidak diketahui, dan orang tuannya tidak diketahui keberadaanya, pembuatan akta kelahiran anak tersebut didasarkan pada keterangan orang yang menemukannya.

Berdasarkan bunyi pasal di atas jelaslah bahwa identitas anak merupakan hak seorang anak yang harus dipenuhi dan harus dalam bentuk akta kelahiran.

1.4.2. Persyaratan dan Prosedur Pembuatan Akta Kelahiran

Persyaratan pembuatan akta kelahiran tercantum pada pasal 33, 34 dan 35 dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, menjelaskan bahwa:

- 1) Pencatatan kelahiran WNI harus memenuhi persyaratan:
 - a. Surat keterangan kelahiran
 - b. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti yang sah
 - c. KK dan
 - d. KTP-el
- 2) Pencatatan kelahiran WNI bagi anak yang baru lahir atau baru ditemukan dan tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuannya harus memenuhi persyaratan berita acara dari kepolisian.
- 3) Pencatatan kelahiran WNI bagi anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuannya selain yang dimaksud pada nomor (2) harus memenuhi persyaratan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data kelahiran dengan 2 (dua) orang saksi.
- 4) Pencatatan kelahiran WNI yang bertempat tinggal di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sedang berkunjung ke Indonesia harus memenuhi persyaratan:
 - a. Surat keterangan kelahiran
 - b. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti nikah/perkawinan lainnya dan
 - c. Dokumen perjalanan Republik Indonesia dan/atau Dokumen Perjalanan orang tua atau
 - d. Surat keterangan pindah luar negeri

- 5) Pencatatan kelahiran Orang Asing harus memenuhi persyaratan
 - a. Surat keterangan kelahiran
 - b. Dokumen Perjalanan dan
 - c. KTP-el atau kartu izin tinggal tetap atau kartu izin tinggal terbatas atau visa kunjungan.

Selain itu, prosedur pembuatan akta kelahiran tercantum pada Pasal 63 dan 64 dalam Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, menjelaskan bahwa Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada Disdukcapil Kabupaten/Kota dan UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota dan Perwakilan Republik Indonesia dilaksanakan melalui tahapan pelaporan verifikasi dan validasi perekaman data dan pencatatan dan/atau penerbitan dokumen.

- 1) Setiap Penduduk wajib melaporkan Prestiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Disdukcapil Kabupaten/Kota.
- 2) WNI yang berada di luar wilayah Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat kepada Perwakilan Republik Indonesia.
- 3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada nomor (1) dan nomor (2) dapat dilaksanakan secara:
 - a. Manual dan/atau

b. Daring (Online)

- 4) Pelaksanaan pelayanan pelaporan secara daring (online) pada Disdukcapil Kabupaten/Kota bagi setiap daerah diatur dalam Peraturan Menteri.

